水利水法

康乾时期关于治理下河地区的两次争论

王英华

[摘要] 黄河南侵夺淮后，下河地区始受水患。本文主要以清官书、档案、方志等基本史料为依据，对发生在康熙和乾隆朝的围绕下河地区水患问题的两场争论进行了论述和分析，并指出清前期的治河方案决策开始时受用人思想、地区利益、朋党之争等多种因素的综合影响，后来转变为以技术为主要的影响因素。

[关键词] [中图分类号] K249 [文献标识码] A [文章编号] 1002- 8587 (2002) 04- 0076- 10

Two Debates on Flood Control in the Lower Yellow River Basin from the Kangxi and Qianlong Periods

After the floods in the lower reaches of the Yellow River inundated the Huai River basin, the Xiahe area suffered from frequent flooding. Based on an analysis of historical documents, including official books, archives of Qing dynasty, and local gazetteers, this paper discusses two debates about flooding in the Xiahe area in the Kangxi and Qianlong reigns. The article finds that during the earlier debate government's decisions were influenced by such factors as the idea of employing persons, local interests, and infighting among political cliques. Only during the later debate were technological factors paramount.

一、引 言

学术界对靳辅治河的研究由来已久，并取得了丰硕的成果，但迄今为止，对靳辅的研究多集中于其治河的指导方针、具体方案和实施过程方面，较少有人阐述靳辅治河过程中所受到的多方钳制、这些钳制对靳辅治河所产生的影响以及这些影响反过来又导致了政府决策中哪些方面的变化。有鉴于此，本文围绕发生于康熙朝的关于是否开浚下河的争论展开论述，并将这一事件与发生于乾隆初年的关于是否挑浚毛城铺引河的争论联系起来，以期对这些问题进行对比性的研究与揭示。

黄河夺淮后，黄河、淮河自西而东入海，运河自南而北，纵贯其中，三河相会于江南的清口一带，又加黄河“善淤、善决、善徙”的特性，因而使这一地区的格局变得极其复杂。明永乐迁都北京后，为保证岁需四百万石漕粮的顺利抵京，朝廷将保证漕运的畅行无阻确立为黄淮运治理的首要任务。如此一来，清口一带便成为明清两代的重点治理区域之一，受到历任皇帝的重视，清代的康熙、乾隆帝更是六下江南，亲临其地，指授方略。可以说，江南的河务问题集中体现了明清两代治河工程技术和管理方面的水平，也折射出朝局的微妙变动。

[收稿日期] 2002- 4- 30

[作者简介] 王英华 (1971—)，女，中国人民大学人文学院清史研究所博士生；北京 100872

二、下河地区的形势

在行政区划上，清代的下河地区指江南(辖今江苏、安徽两省) 的山阳、高邮、宝应、盐城、兴化、江都和泰州七州县。另有一种看法，笼统地认为运河以东为下河。在地形上，这一地区地势卑下，中洼而四高，形如釜底，因而，易于积水受灾。下河地区北依黄、淮，南濒长江，东临黄海，内有湖泊数十处，较为著名的为高邮、宝应和邵伯等湖，这些湖泊西受天长、盱眙诸水及高家堰诸闸坝所　洪泽湖水，东流入海或入江。其中上游的洪泽湖多承淮河之水，遇霪潦异涨，或下游淤塞，清口出水不及或不畅，一淮之水便有东注高宝诸湖的危险，诸湖不能容，便　运河，运河不能容，遂溃淹下河诸州县，因而对下河地区的威胁最大。由此，要保证下河地区的安全，必须确保上游的洪泽湖水北流畅出清口入黄济运，而非东趋注入高宝诸湖；确保作为下河屏障的临湖堤岸高家堰的高厚坚固；与此同时，还须确保下游入海、入江各通道的畅流无阻。

下河地区的水患始于宋以后黄河的长期夺淮。黄河南侵入淮后，淮河下游河道日渐淤积，入海通道受阻，淮水遂退潴于洪泽湖中，使洪泽湖的水量不断增加，面积不断扩展，其内水流激荡，上涌则危及泗州，东注则为害下河。至明嘉靖末年，洪泽湖已难以容纳，雄踞于上游，眈眈虎视着下河地区。万历三年，淮决高家堰而东，徐、邳、淮南北漂没千里。万历五年，高堰再决，全淮南徙，淮、扬地区悉成巨浸。此番情形下，万历六年，第三次出任总河的潘季驯提出全面治理黄淮运的建议，并大胆实施“束水攻沙”、“蓄清刷黄”的方针，在徐、沛河段修筑黄河两岸大堤，挽河归漕，以束水攻沙；修筑高家堰堤岸，起武家墩，至阜陵湖，计长一万八百七十八丈，其中石堤三千一百十丈，①以逼使淮水尽出清口，用清刷黄；又因高堰以南的越城、周家桥一带，地势稍亢，遂留为天然减坝，“藉此以杀淮涨”，②达到既保高堰堤工，又保泗州祖陵的目的。自此，黄淮运的治理开始了一个新的时期，但黄河两岸大堤和高家堰的修成，使黄、淮两河全势俱被约束至清口交汇入海。黄河水量的集中下泄常常对淮水产生顶托，使清口出水不畅，日益壅高的淮水遂频频东冲决入下河地区。万历二十二年，黄河大水，淮水浸及泗州城和祖陵。为保祖陵，河督杨一魁等实施了分黄导淮的方案，于高家堰上建武家墩、高良涧和周家桥三闸，以分　淮水，减下之水经射阳、广洋两湖东　入海。③无疑，这一工程为淮水找到了一条新的出路，确保了上游泗州及祖陵的安全，但自此以后，淮水东　已属正常，下河地区几无宁日。

明末清初，下河地区水患益重。顺治六年，淮水涨溢，兴化、盐城和泰州大水。康熙元年，河决归仁堤，入洪泽湖，南河分司吴炜擅开周桥，淮大　，冲决翟家坝，流成大涧九条。康熙六、七年，黄河屡决，清口淤塞，兴、盐、泰州大水。至康熙十五年五月，淮水冲决武家墩，又决高家堰、高良涧，河道敝坏已极，下河局势益发不可收拾。此种情形下，靳辅出任河道总督。

经过一番勘察，靳辅上奏八疏，就黄淮运的综合治理提出自己的见解。其根本的思想仍沿袭潘季驯“以水治水”、“蓄清敌黄”的方针，并依据新的形势略作改变与发展。靳辅实施的工程主要有：大挑清口，开张福口、帅家庄、裴家场、烂泥浅引河四道，以引清敌黄；修筑高家堰大堤，接筑周桥以南至翟坝堤工二十五里，并筑高家堰坦坡，以杀淮怒而保堤工；建周桥、高良涧、武家墩、唐埂、古沟东西减水坝，共六座，以便淮水随涨随减，至水深一丈二尺外而止；创建宝应子婴沟，高邮永平港、南关、八里铺、柏家墩，江都鳅鱼口减水坝，共六座，以与上游的高加堰六坝相对应，　此六坝减入高宝诸湖之水。④至此，河水渐趋故道，河务渐至就绪。但恰在此时，围绕下河地区的治理问题，发生了一场靳辅意想不到的争论。

三、康熙朝关于治理下河地区的争论

对下河地区的百姓而言，康熙二十三年是一个值得记住的年份，因为这一年迎来了有清

以来皇帝的第一次南巡，而且这次南巡还引发了一场关于治理下河地区的长期争论。

自靳辅就任河道总督以来，经过一番整治，河道基本顺轨。然而黄河并不是一条轻易驯服的河，前者杨家庄决口刚刚合龙，不意徐家沟又决，徐家沟刚刚合龙，岂料萧家渡又决。河道漫溢溃决，总不能预料，加以黄、淮合流，其性更难捉摸。这一切，靳辅已切实领教过了。

年轻的康熙皇帝在铲除鳌拜、亲理国政后，又完成了平定三藩、统一台湾的大业。其书于宫中柱上以时刻关注的三件大事：三藩、河务与漕运，已成其一。如今，军功方立的康熙又信心满怀地将其精力与财力转到了河务与漕运上，而河、漕原属一体，治河亦即治漕，所以，最终的关注焦点便直指河务。而且，这位自十四岁起就留心河务的皇帝，在日理万机之余，“细览河防诸书”，并时加探讨靳辅等人“屡年所进河图与险工决口诸地名”，[⑤]对河工知识已有了基本的了解。但多年来的治河经历使康熙深切地感到：自己还需要对河工有一个更为全面直观的认识。为此，康熙二十三年十月十八日，康熙命驾南巡，以便亲至其地，察视河工。

此次南巡中，在路经高邮、宝应等地时，下河百姓那种田庐俱淹的凄惨情形，深深地触动了这位颇以圣主明君自许的皇帝，并使之痛下决心，定要改变这一状况。之后，康熙亲自勘察形势并召集当地耆老，了解到下河地区被水的起因在于下游入海通道的淤浅。于是，康熙决意对之进行疏通浚治，并命安徽按察使于成龙董理其事。

康熙如此重视这一举措，为何没有授命历任年久、熟谙河务又著有成效的靳辅？从康熙在此前后的言论行动中，可作出如下推测：

一是康熙对靳辅的治河能力产生质疑。康熙二十一年五月，河决宿迁徐家湾、萧家渡。十月，户部尚书伊桑阿勘阅河工回京后奏称：“当军需浩繁之际，该督（指靳辅）题请大修河道，一劳永逸，皇上特允所请，给银二百五十一万余两，令其修治……现在萧家渡决口九十余丈，宿迁、沭阳等处田地淹没，黄河不归故道。”并奏曰：“靳辅系专管治河之人，限期已满，一无成效，其言难以再信。”[⑥]

同月，候补布政使崔维雅奏呈所辑《河防刍议》、《两河治略》，其治河观点多与靳辅相左，靳辅遂逐款加以驳斥。十一月，靳辅面奏萧家渡决口情形，康熙借机面询：“前崔维雅条奏等事，亦有可行者否？”靳辅再一次予以全盘否定。迨其退出后，康熙对大学士评价道：“靳辅胸无成算，仅以口辩取给，且执一己之见，所见甚小，其何能底绩？”[⑦]至此，康熙对靳辅治河能力的看法已十分明朗，此后靳辅虽仍得以重用，但绝非出于康熙对他的完全信任，只不过担心临阵换将，容易产生旧官离任、新官推诿的现象而已。

二是康熙对靳辅的操守产生怀疑。康熙二十三年七月，靳辅奏销修筑香河县搬罾口堤岸所用银两，康熙认为“此修筑价值过多”，并差一工部贤能人员前去详察。随后，在南巡时，借赏赐御制诗之际对靳辅进行试探，问“尔之僚属何人最为清廉？”勒辅答：“清廉二字，人所难能……若古人一介不取，一介不与，远愧不能。臣自揣如此，何敢保其僚属清廉，以欺圣明。”[⑧]

君问得婉转，臣回答得老实。靳辅之言无疑不打自招，承认自己既受贿于下，又行贿于上。就靳辅而言，此举自有其难言之隐。当年靳辅初任总河时，对其所上题请，廷臣动辄以“军兴饷绌”为由加以钳制。靳辅乃官场中人，个中道理，焉能不知？那时，摆在靳辅面前的路有两条：一、按官场规则行事，亦即要想取得管事人员的支持，作为河督，必须奉上两样东西：有形的回报，其多少视工程款项而定；无形的心意，即效力人员中的肥缺由管事人员来安排。二、无视官场规则，径自做去，但如此一来，自己面对的便只有处处碰壁，甚至一事无成。靳辅开始选择的是第二条道路，但结果是眼睁睁地看着百姓沦于水患，自己却因方案的一再被阻而无能为力，痛心之余，权衡之下，靳辅又走上了第一条道路，但能确保自己“非理妄取，枉法坏公之事，亦断不敢为”。但就康熙而言，自己一向信任支持的大臣竟有如此行为，难免产生一种被出卖的感觉。无论如何，此时的康熙不会再将如此重任交给靳辅，因为就操守而言，靳辅已不再符合他的用人之

道。

三是另有一些其他方面的原因，即当时的康熙主观上认为：治理下河“原以为民，此河非黄河可比。但谨慎黾勉，于河工未有无益者”。[9]此外，当时的靳辅正督理黄河堤工，若再兼理海口事宜，恐致两误。

明珠等九卿大臣揣摩到了康熙的这些心理变化，为掌握主动权，遂举荐安徽按察使于成龙，其动机有二：一、“于成龙方沐圣眷，举出必当上旨”；二、于成龙“官止臬司，可以统摄”。[10]于成龙又何许人也？首先，于成龙曾得到“清朝第一廉吏”两江总督于成龙的荐举(清朝有两位名臣同名于成龙，一为两江总督，山西永宁人，其“廉名为天下第一”；一为河道总督，汉军镶黄旗人，即本文所述者。当初，两江总督于成龙“以与成龙名姓相同，阴物色之，知其才，特荐为江宁知府”[11])；其次，几天前，康熙曾因于成龙居官清廉，特赐其父貂裘、披领。又传谕八旗汉军都统、副都统、侍郎等官，若其中“果有洁己爱民如于成龙者”，必力行擢用。[12]无疑，康熙已将于成龙树为汉军官员的楷模。康熙的反应果不出明珠等人所料，君臣当即拍板决定；于成龙是否如明珠等人所预想的那样驯服，这却有待于将来的证明。

1. 靳辅与于成龙之争

靳辅并没有了解到康熙的这些心理变化，八九年以来，所有的重大修防工程皆由自己经理。在自己初任河督，廷议诸大臣动辄发难的形势下，康熙犹一心支持自己，何况现在众大臣中的多数已倾向于自己？再者，扪心自问，靳辅自信自己在河务的谙练程度上远远胜过于成龙。因此，靳辅志在必得。不料，此项工程竟由于成龙督理，自己只是兼摄。对这样的结局，靳辅绝不甘心。

随后，康熙二十四年，两人在治理方案上发生了争执。于成龙秉承康熙的旨意，“议开浚海口故道”。[13]靳辅认为应当遵循“握要领，统全局”的方针：议筑大堤，高一丈六尺，束水一丈，开大河，宽一百五十丈至一百八十丈，堤自车逻镇起，直抵高邮，再自高邮东至兴化、白驹场，以至于海。估计需银二百七十八万多两。[14]两人各持己见，互不相让。

十一月二十日，就两人的方案进行廷议，结果认为二者似乎皆属可行，如此，下面该当讨论择定的便是哪一方案更优。对此，康熙心中并无多少成算，为稳妥起见，康熙决定聆听一下下河七州县在京官员的声音，遂谕令他们针对此事各抒己见。

时任起居注官侍讲的宝应人乔莱遂抓住这一机遇，当天夜间，将在京十一位下河籍官员召集其府第，联名上奏《束水注海四不可议》，以反对靳辅的方案。其理由主要如下：一、开大河，建长堤，则须毁村落，掘墟墓，大负皇上救民之意；二、筑堤高一丈六尺，束水一丈，则堤内之水高于民间庐舍许多，风雨骤至，其势必溃，溃则下河百万生灵俱为鱼鳖；三、堤高一丈六尺，则河内之水可下流入田，而田内之水却不可上流入河，于解决积水问题无益。[15]

次日廷议时，乔莱又紧紧抓住康熙曾经目睹了下河百姓饱受水患的悲惨情景、不忍下河百姓再受哪怕一点煎熬的心理，重申上述奏折的内容，并一再强调于成龙之议“工也易成，百姓有利无害”；而靳辅的方案“工也难成”，又属“害民之议”。[16]此时的康熙虽没有一锤定音，但已明显倾向于于成龙。靳辅方案中必须的毁村落、掘坟墓之举毕竟不是读书人所为，更不符儒家之道，而所请银两又实在太多。尽管于成龙的方案中没有工程预算一项，这本身就是不严谨亦或根本就不懂河务的表现，但康熙并不在意，或许并没有意识到这一点，在其潜意识中，于成龙的方案既合情合理，又简单易行。因而，康熙有意让于成龙前去一试。这种场合下，明珠等人不便强阻，遂转请康熙除了听听官员的意见外，再听听淮扬百姓的见解，借此给自己寻找一个从容安排、转败为胜的机会。于是，工部尚书萨穆哈、学士穆成格奉命前往淮安、高邮等处，就开浚海口事宜，详细询问当地百姓的意见。

康熙二十五年二月，二人返京后奏报：淮扬百姓“佥谓挑浚海口无甚利益”，下河工程应行停止。明珠等人亦随声附和：按于成龙的方案，约需工费百余万两，“若以百万帑金尝试于未必可成之工，殊为无益。”[17]无奈之下，康熙谕令下河工程暂且停止，于成龙别升为直

隶巡抚。

正当双方相持不下时，闰四月，升任为礼部尚书的汤斌的到京陛见打破了这一僵局。召见之际，除他事外，康熙还向这位来自江南的巡抚询问下河百姓就开浚海口事宜的反应，汤斌对此的回答既令康熙大吃一惊，同时亦是康熙内心暗自盼望的。吃惊是萨穆哈、穆成格二人竟敢奏报不实、欺上瞒下；盼望的是下河百姓认为开浚海口，积水可 ，所见正与己同。因而，一再犹豫的康熙终下决心，发内帑二十万，令工部右侍郎孙在丰前往督理。至此，争论暂告一段落。

2. 靳辅与孙在丰之争

康熙二十五年十月，关于减水坝的启闭问题，在靳辅与孙在丰等人之间引发了一场争论。十月十四日，孙在丰上书请求尽闭高家堰及上河各减水坝，以便施工。这似乎是一个两难的问题：若开启减水坝，则下河一面挑浚，上河一面放水，委实无法施工；若闭塞减水坝，则恐日后高家堰及运河堤工发生溃决，危害更大。因而，如何筹得一两全之策成为当务之急，康熙遂令靳辅入京面商。

初时，靳辅坚持认为闭塞高邮州南北各坝则可，高家堰诸坝断不可塞。然而，谁都明白，疏浚下河，要在闭塞高家堰诸坝，高堰诸坝不塞，水流滚滚而下，高邮诸坝想塞也塞不住。此种情形下，汤斌奏陈二事：一、高家堰诸坝应当闭塞，只有如此，淮水才能尽出清口敌黄，才能无黄水倒灌之患。高堰既然加高加固，不令淮水尽出清口刷黄，却于高堰开坝使其下 七州县，实弃利取害之举。二、靳辅所筑毛城铺等减水坝减下之水，下 入于洪泽湖，洪泽湖不能容，便通过高堰诸坝减入运河，运河不能容，便通过高邮诸坝注入七州县，下河形势愈益危险。

汤斌所言，直指靳辅要害，因为这两条正是靳辅在治河过程中所遇到的必须解决却又难以解决的悖论之一。就前者而言，若无高堰减坝，一遇淮水骤涨，洪泽湖不能容，则高家堰大堤便有溃决的危险；修筑减坝后，高堰得保，下河地区却遭罹水患，且 水无常，不时导致淮弱黄强、黄水倒灌。就后者而言，若黄河南北两岸不开减水坝，遇黄水骤涨，则两岸堤工难保，尤其徐州及睢宁一带，河道狭隘，呈一卡口状，水流奔腾至此，突受壅堵，不免冲溃堤岸；黄河两岸修筑减水坝后，流分势杀，两岸堤工得保，但减水坝 水无数，常常导致黄河正槽水少流缓，河身渐淤；且南岸诸闸减下之水，归入洪泽湖，使洪泽湖水势大增，虽增强了淮水敌黄的力量，但却进一步加大了高堰诸坝必须开放的压力。据测，在高堰诸坝减下的水量中，毛城铺等坝减下之水秋冬时节占十分之二，春夏时节占十分之四。[18]对靳辅而言，这些问题一直未能得到圆满的解决，并始终困扰着他。如今被汤斌一针见血地指出，自是无言以对。

在接下来的讨论中，靳辅重申以往提出的若将黄河南岸诸坝闭塞，则恐淮弱黄强、黄水倒灌清口。康熙驳斥道：若将高家堰减水坝堵塞，则淮水自然不弱，黄水如何能倒灌？康熙如此坚持闭塞各坝，靳辅惟有屈从。

康熙二十六年正月谕令工部：闭塞高邮州、高家堰及黄河南岸各闸坝，以便孙在丰实施下河工程。争论又告一回合，靳辅再次受挫。

3. 靳辅与于成龙的再次争论

康熙二十六年十二月，户部尚书佛伦勘工回奏："河臣靳辅疏请修筑高家堰重堤"，即于史家店以南，石堤以东，筑一月堤，使六坝所减之水，由重堤以内东北流出清口，如此，则高邮五坝可塞，白驹、丁溪和草堰等处工程可停。[19]于成龙却认为：下河宜挑不宜停，重堤宜停不宜筑。彼此之间意见不合，争论再起。

迄今为止，针对下河工程，靳辅提交的方案已有几变：筑长堤、开大河之议被否，又坚持开放高家堰、高邮等处闸坝，又被否，再请修筑重堤。虽然其核心"握要领，统全局"的方针不曾改变过，但其具体方案的一再变更，不免使人生疑，显有阻挠开浚下河之意。因而，此时此刻，靳辅所提的方案是否可行已不再重要，重要的是，他是否正在变着法儿否决开浚海口之议。

开浚下河，虽由于成龙提议，实秉承康熙的意旨，因此，靳辅正日渐陷入被动而毫无知觉。其反对者却已然嗅出，二十二日，江南道御史郭 先行疏参靳辅治河无功，糜费钱粮，

“百计阻挠”开浚下河，“又攘夺民田，妄称屯垦”。[20]果然，康熙恼于靳辅的反复无常，斥责其欲筑重堤，“若果有裨益，则当日何以不早筑耶?”[21]这是靳辅之议被再次否决的先兆，反对派绝不会放弃如此机会。

康熙二十七年二月，山东道御史陆祖修等人皆上书弹劾靳辅：“身虽外任，与九卿呼吸甚灵，”[22]慕天颜、孙在丰亦上书题参靳辅屯田累民，阻挠开浚下河等事宜。郭　旋即又在疏劾大学士明珠等人的奏疏中，再次扯进靳辅，认为“靳辅与明珠、余国柱交相固结，每年糜费河银，大半分肥，所题用河官多出指授，是以极力庇护”。[23]很明显，反对者想借此次参倒靳辅之际，进而扳倒靳辅背后的明珠等人，其中玄机，靳辅当然明白。于是，靳辅亦上疏题参于成龙、慕天颜、孙在丰等人“朋谋陷害，阻挠河务。”[24]此时的康熙对于这种尔虞我诈的朋党之争已厌烦至极，就开浚下河事宜，心中亦有定见，只是他仍然希望给予双方，尤其是靳辅一个当众陈辩的机会，以显示其为政的开明。

在相互对质中，双方除各执己见外，又各自对对方的方案持有异议，靳辅认为开浚海口，恐有海水倒灌之患；于成龙认为修筑重堤，恐高家堰两面受水，更易溃决。这一点上，康熙倾向于于成龙之说。但是，这场争论中所暴露出的一些问题却引起了康熙的注意，亦使得他很觉不快。对于康熙提出的河务问题，靳辅总是胸有成算，对答如流；而于成龙却是另一种情形：当康熙问道：崔维雅治河之论是否可行?答曰：未甚明晓。又问：上河之水如何放入下河？答曰：靳辅自有诡计放水，臣不能知。两相比较，靳辅显然精于河务，惜其操守平常；于成龙操守虽好，却又于河务知之甚少，不免令康熙大失所望。因叹曰：“于成龙亦未洞悉河务，朕以其为直隶巡抚颇优，故未深难耳。”但在技术与操守之间，此时的康熙还是选择了操守，因而，他替于成龙辩解道：“总之，有治人，无治法，只在实心任事，若徒以口舌争辩，以何济乎?”[25]

最后，靳辅以屯田事罢，孙在丰左迁，慕天颜夺官，另以福建浙江总督王新命为河督。这场长达三年多的争论至此结束。

再三阻挠开浚下河的靳辅被劾罢官，下河工程如康熙所愿地次第举行，按理，这场争论至此便该了结了。然而，接下来发生的几件事使得靳辅和于成龙在康熙的心中又展开了一场“争论”。

康熙二十七年四月，前去勘阅靳辅所开中河的内阁学士凯音布等回京，陈奏了中河内“商贾船行不绝”的盛况，恰与前此于成龙所奏开中河“无所裨益”的情况大相径庭，对此，康熙若有所思，并叹曰：“若谓靳辅治河，全无裨益，微独靳辅不服，朕亦不惬于心矣。于成龙在直隶爱民缉盗，居官颇优，但怀挟私仇，阻挠河务，殊为不合。”[26]

接下来发生的一件事使康熙对于成龙有了更进一步的了解：中河开成后，运道避开了黄河一百八十里之险，极其方便，慕天颜却勒令行于中河的漕船尽数退回。康熙闻知后大怒，传旨拿问背后唆使之人，不意竟是于成龙。据慕天颜交代，于成龙曾寄来书信一封，要求他就河工之事，“不应顺靳辅而言”，而应将“靳辅另行参奏”。[27]看来，事实证明，于成龙的行为远没有康熙初时想象的那样光明磊落。

二十八年三月，康熙再次南巡。途经淮安等地时，“自民人船夫皆称誉前任河道总督靳辅，思念不忘。”[28]此事对康熙的触动颇大，几年来，自己为下河百姓的利益着想，最想避开不用的官员却得到下河百姓的一致称赞，这不禁使他思绪万千。不久，谕令复靳辅从前衔级。康熙三十一年，河道总督王新命因勒取库银被罢职拿问，康熙深深感到河务得人之难，于是再次起用靳辅，以期“及其未甚老迈，用之管理，亦得舒数载之虑。”[29]此举充分反映出：经历了一系列的事件后，康熙重新将靳辅视为最佳的河督人选。遗憾的是，靳辅不久即卒。

四、乾隆初年关于挑浚毛城铺引河的争论

乾隆初年，亦曾发生过一场涉及下河地区的争论。表面上看，这场争论围绕是否挑浚毛城铺引河而展开，但因毛城铺闸坝减下之水注入洪泽湖，而若洪泽湖水东　则危及下河，所

以，归根到底，亦可认为这场争论是围绕下河地区的水患问题而展开的。从这一点上看，这场争论与康熙年间关于下河治理的争论有着共同之处，但与康熙相比，乾隆对这场争论的处理果断而英明。

乾隆元年四月，黄河水涨，从砀山县毛城铺闸口汹涌南下，江南萧县及河南永城一带洼地，黄水散漫为患。针对此种情形，乾隆认为，“若止议挑浚上源，而无疏通下流之策，则水无归宿之区，仍于河渠无所裨益。”[30]遂命江南河道总督高斌会同江南总督赵宏恩等人勘阅毛城铺以下河道的减洩情形。

1. 毛城铺等黄河南岸闸坝的形势

毛城铺等黄河南岸减水坝创筑于靳辅，用于减洩黄河溢涨之水，以保固两岸堤工。康熙十七年，鉴于黄河两岸之堤“高者不过一丈，低者仅有五六尺”，伏秋暴雨，水与堤平，散漫溃决，淹没民田，靳辅遂于砀山县南岸建毛城铺减水坝，以分洩徐州以上异涨之水。减下之水，入睢河，经姬村、永堌等湖出白洋河，复入黄河刷沙。[31]

毛城铺减坝建成后，颇见成效。但“徐州以上直至河南荥泽县之西，河道俱宽数百丈，若遇伏秋异涨，漫滩而上，直抵两岸堤工，其宽不下数十里。迨至徐州，而北岸系山嘴，南岸系州城，中央河道仅宽六十八丈，将千支万派浩浩无涯之水紧紧束住，不能畅流”，而前此所建之坝不足宣泄，由此，康熙二十三年十二月，靳辅题请于毛城铺减水坝之上添建减水闸一座，于徐州王家山添建减水闸一座，十八里屯添建减水闸二座（以上四闸俱建于康熙二十三年）。又鉴于河流自“徐城下行一百里，至睢宁县鲤鱼山地方，北岸系鲤鱼山，而南岸一带为峰山、龙虎山，两山相峙，夹黄河于中央，河面仅宽百丈，而河底乃系山脚，冲刷不深，河流至此又另一束”，遂建议于峰山、龙虎山旁开天然减水闸四座（康熙二十四年建）。[32]至此，黄河南岸共建减水坝九座，其减下之水，不再复入黄河，而是经过不同的路线，汇聚于灵璧县的灵芝、孟山等五湖，由归仁堤五堡等闸坝入洪泽湖，实现借黄助清刷黄的目的，这是靳辅与潘季驯治水的不同之处。

减水坝初建时，靳辅并没有对洩水归路进行治理，以致水过之地多受其害，因此，许多官员对减水坝的创建持有异议，如崔维雅认为“一个减水坝，将来就是一个决口”。[33]翰林院检讨张鸿烈认为，黄河两岸添设减水坝后，不仅淮安以南的下河七州县受害，而且患及淮安以北的清河、桃源等八州县。为解决这一问题，靳辅采用以筑堤为主的方略，挑浚引河，并在此基础上，于黄河北岸挑成中河，漕艘自此北上，反成就了一番免去黄河一百八十里之险的壮举。此后，“如遇淮涨而黄消，则淮自足以敌黄，而闸坝亦无可过之水；如遇淮消而黄涨，则九闸坝所过之水分流并至，即借黄助淮以御黄，而淮之消者亦涨；倘更遇黄淮俱涨，则彼此之势略等，有中河以洩黄，周桥六坝以洩淮，亦不至偏强为害矣。”[34]

雍正二年六月，河决睢宁县朱家海，宿迁、睢宁、虹县、泗州等地皆被沙淤，毛城铺各闸坝引河淤浅，归仁堤五堡闸坝尽皆冲塌，乌鸦岭砂礓聚于归仁集，如门限然，灵、虹、睢宁和宿州等地皆被水患。至乾隆元年，毛城铺减坝再次冲决。

2. 乾隆初年关于挑浚毛城铺引河的争论

经过考察，高斌等建议：疏浚毛城铺以下洪沟河、巴河，以及二河上首逼近毛城铺口门处的蒋沟河。天然闸减下之水注于的徐溪口闸下旧有引河，宿州境内灰谷堆、燕子口等处，亦应挑浚。再于乌鸦岭以上之谢家沟估挑引河入汴河。利仁闸而下至安河一带，峰山四闸至孟山湖六十余里引河，亦应疏浚。俟本年冬日水涸之时兴工。下部议行。

恰值期间，河南道御史常禄题奏：运河身高，淮扬危险。乾隆谕令九卿、通晓河务诸臣及淮扬现任京官就挑浚运河事宜各陈己见。许多官员尤其是淮扬籍官员遂藉此上疏反对挑浚毛城铺引河。

安徽布政使晏斯盛、刑部主事孙濩孙（高邮人）及广东学政王安国等人的反对态度最为强硬，三人连章条奏，认为毛城铺引河疏通后，黄水便会直注洪泽湖，洪泽湖不能容，则高堰危，高堰溃，则下河不保。其中，孙濩孙疏言：“雍正二年六月，河决江南南岸睢宁县所属朱家海……凡南岸所决之口，其水势皆直灌洪泽湖，于是，又以淮水所潴之区，变为全

黄所注之地。黄水淤垫，而洪泽湖面之广者日益狭，底之深者日益高。况由三坝直注高宝湖，而高宝湖又日益淤垫，且灌入运河，运河之底日益高，于是，惟有加堤蓄水以济运，而城郭如在釜底……近日，河臣视为故常，更欲于毛城铺地方挑引河，使黄水直注洪泽湖，不思以洪泽湖贮黄水，则湖底日高，高堰日危。”[33]如果说，孙濩孙以雍正年间的朱家海之决来暗喻毛城铺引河挑浚后的结果，略显迂绕婉转，那么，晏斯盛的话就直白明朗得多：“查砀山之毛城铺，前此泄水无多，今年之溢，冲开口门，宽至百二十丈，大溜南奔，凤泗等属州县处处受水，不得不开支河以泄之，然所泄之水将安归乎？归洪泽耳。夫洪泽非海也，又非若洞庭、彭蠡之可以游荡自如也。淮河七十二溪之水，壅遏其间，岁久且淤，又举毛城铺之水而终委之，则淤且日甚。淮既上溢，不得已而一开尾闾，淮复下侵。又有甚者，河性善徙，倘桃伏大汛，急而旁走，毛城铺百余丈之口，夺河而南，则宿灵虹泗必为水国。而洪泽一湖，尽属黄涛。一线高堰，必不能支，高堰不支，则淮扬所属，俱不可问矣。”[35]

监察御史夏之芳（高邮人）亦借机上疏曰：“淮扬地处最低极洼，以最低极洼之地，受全淮七十二涧之水，已属不支，又加以万里黄河交灌肆虐其间，止恃一线之堤，一穴之闸，以为宣泄，来水横决，去水迂回，无怪十年之内且受患六七年也。”[36]

晏斯盛等人的观点颇似有理，且孙濩孙、夏之芳等本为淮扬人，所奏当属实情，乾隆遂不能决，便将其奏折发与高斌，令其与赵宏恩等人会勘再议，挑浚下河工程暂行停止。同时，转询居近毛城铺并熟悉其情形的直隶总督李卫（徐州府人），且谕令大学士鄂尔泰、张廷玉会同协商应否开浚及有无后患等问题。乾隆二年二月，三人上疏，亦反对挑浚毛城铺引河，其理由如下：一、毛城铺减下之水，直趋洪泽湖，清黄交会，势大力猛，必危及高堰，横冲运道；二、减下之黄水一见清水，淤沙澄沉，由近及远，先淤洪泽等湖，次及通泰等处与扬州大江，渐至淤塞入海口；三、因毛城铺等处连年分泄过多，致使黄河正漕沙淤垫高，河身弯曲难行。并据此建议，若想确保萧、砀、永城等处的民田，“莫如将毛城铺出水之口圈一大石减水坝，酌其分量高低，修筑坚固。水小则毋庸宣泄，水大则从坝上滚出，以去暴涨之势，使黄不分溜，仍在故道。”[38]这一建议后被高斌采纳。

挑浚毛城铺引河一案久而未决，众论参差，浮言四出，以致京城内的淮扬籍百姓皆以为高斌要开凿毛城铺减坝，惶恐不安。针对这一情形，高斌等上疏认为，夏之芳所奏的天然等坝改低三尺及孙濩孙所称的海口淤高等事，俱系以讹传讹。并再次奏请就毛城铺开浚引河一案，进京面奏，得允前来。

乾隆二年四月，高斌、赵宏恩趁面奏之际，将夏之芳等人所提的错误意见或指责一一作了纠正或驳斥：一、夏之芳等虽为淮扬人，但所奏已非现在情形；二、挑浚毛城铺引河，只是对毛城铺减坝以下已淤的旧有引河量加挑浚，并非开凿毛城铺减坝；三、减下之水，迂回曲折六百余里，有杨疃等五湖为之停蓄澄清，断无挟沙入洪泽湖之患；四、将毛城铺口门以下刷深的十余道支河尽行堵闭，只留郭家口、定国寺支河二道，相机分泄，如此则毛城铺减下之水较前去掉大半；五、于毛城铺口门中间筑乱石滚坝，使无冲深夺溜之虞，则引河之水不致呈建瓴之势。陈述之时，高斌、赵宏恩可谓胸有成竹，款款而谈，而夏之芳在与总理事务王大臣进行辩论时，却支支吾吾，多有遁词。谁是谁非，已不必多言。挑浚毛城铺的工程势在必行。

见事不济，夏之芳等人又怂恿御史甄之璜、钟衡上疏阻止，认为挑浚毛城铺引河一事，使得淮扬百万民众忧虑惶恐，因而导致了“直隶地方雨泽愆期”的结果，[39]企图以天灾来附会，达到谏止这一工程的目的。但甄、钟二人既非淮扬人，又未亲历河干，更不通晓河务，乾隆随即识破了这一用心，恼于他们“挟党营私”，对地方重务“妄生议论，动有阻挠”，令将夏、钟、甄等人交部严察。后来，考虑到他们身为言官，即使所言不当，亦不便加罪，遂加赦免。此事到此打住，毛城铺工程也次第举行，三年后竣工。

然而，言官干扰河务的现象一直存在。乾隆十八年时，仍有浮言认为开毛城铺乃高斌之

罪，而不知毛城铺实自高斌而闭。恰在此时，又有人奏称修筑黄河减水诸闸，是遵循开毛城铺之说。围绕此事，言官们又喋喋地争个不休。这使得乾隆大为不快，益发认为“浮言之不足信”，“为政不在多言”。并感叹道：“议礼如聚讼，议河者亦如聚讼，哓哓不已，甚无取焉，”如此下去，恐“河员足任徒事摭拾，空言无难编成巨帙。”遂谕令：“此后毋得以此为言，若仍有以治河奏者，必将原折发还。”[40]如此，河工方案的制定权渐渐集于河臣手中。

五、结束语

这两场争论中，面对相似的问题，康熙与乾隆两位决策者采用了不同的处理态度，导致了迥异的结果，这不仅源于决策者思想的不同，而且从中还折射出当时朝局及其他方面的情形及变动。

一、作为最高决策者，康熙初时认为，一个虽不精通河务的河官，只要清廉爱民，勤勉任事，亦能做到熟练河工所能做到之事，甚至能做得更好。正是这种思想的存在，给了于成龙等靳辅的反对者以可乘之机，屡屡以靳辅之议“害民”为由加以抨击。然而靳辅之后的几任河督，王新命贪墨；于成龙未任河督时，攻击靳辅甚力，迨至自己出任此职，却又毫无主张；董安国更是成事不足，败事有余。三任河督下来，河库银两用去不少，河工不仅无成，反倒日坏一日。对此，浙江道御史廖胜　在康熙三十八年的上疏中指斥道：“我皇上轸念民瘼，于淮扬水患，宵旰忧勤，不啻尧舜，咨儆自原任总河董安国糜费岁修案内及各案大工帑金不下四五百万，总河于成龙接任以来，河库钱粮及屡次给过帑金，又几及二三百万，河工无一案报竣。”[41]及至张鹏翮为河督时，河工大治，但这一成就，基本是在遵循靳辅所定方针方略的基础上获得的，而其果敢地提出“总河之臣贵乎有守，而犹贵乎有才”的用人方针[42]，矛头直指康熙前者仅重河臣操守的用人标准。对此，已品尝了各种滋味的康熙不禁感慨万千，其用人思想亦随之大变，由过去的以“操守”为重，日后逐渐转变为操守固重，而才能尤重。

乾隆不仅继承了其祖父康熙的这一思想，还继承了其父雍正所采取的提前培训的措施。如乾隆六年二月，令完颜伟为河南副总河，“随高斌学习河务”。[43]另外，还于乾隆四年谕令：凡“道府大员引见时，有曾为河员及谙练河务者，著于履历内注明启奏”。[44]乾隆初年所发生的这场争论中，在反对者群起攻击河臣高斌的情形下，乾隆之所以能够迅速果断地加以处理，并支持属少数派的高斌等人，显然是以发生于康熙年间的那一个案作为参考的，因为众所周知，乾隆极其崇拜其祖父康熙，仿祖之事甚多。而乾隆后来的禁止言官插手河务之事，更属经验之总结，这说明河务已不再仅仅从属于政治。

二、争论中涉及到地方利益时，来自当地的官员与决策者各从不同的视角来看待，其态度亦就各异。在康熙朝的争论中，乔莱及其下河籍官员不遗余力地支持于成龙，反对靳辅，既不为个人恩怨，也不为个人私利。相反，此举实属费力不讨好的差事，以乔莱为例，反对靳辅，就等于以靳辅背后的明珠等支持者为敌，报复随之而来，十多天后，在廷议乔莱补升庶子一缺时，因明珠等人的一致反对而作罢。而乾隆朝的争论中，夏之芳等人更是想方设法地反对河臣高斌，情愿冒罢官丢职的危险。促使他们甘愿冒此风险的缘由很简单，即本地的利益。就决策者而言，康熙在目睹了下河百姓惨罹水患的情形后，念念不忘的便是及早地将这一方百姓拯救出来，在这种潜意识的影响下，康熙很自然地便把下河地区这一局部的利益摆在了首位，因而，对靳辅提出的“治下流必兼治上流”的方针置若罔闻，直至处处碰壁后，方才醒悟。乾隆却是另一种情形，在河臣与下河籍官员对挑浚毛城铺引河一事各持己见时，没有偏听任何一方，而是广为征询，因而，能够站在全局的高度上做出决定，其所选方案也就较为可行。

三、在康熙朝的争论中，明珠等人之所以全力保举靳辅，因为有清一代，河督乃有名的“肥差”，如获得其支持或职务，便能增强自身的经济实力，在党争中的胜算更大一些。就此类人而言，全为一己之私而争，不值一提。

四、在这两场掺杂了决策者的用人思想、

地方利益和党派斗争等多种因素的争论中，通过不断地摩擦及事后反省，无论情愿还是不情愿，大家似乎达成了一种默契，即同心协力地解决好关系国计民生的河务问题。就决策者而言，主动为河臣创造更能发挥其才能的宽松环境，如谕令各部不得随意掣肘，言官不得插手河务；就河臣而言，拟定方案时，必须既从全局出发，又将对地方的损害减至最低程度；来自地方的官员亦逐步意识到：若大局已坏，想保住地方利益，纯属妄想，此后，江南报险，河南、山东援料，河南报险，江南、山东援助等现象屡见不鲜。

---

①潘季驯《河防一览》卷八，《河工告成疏》，文渊阁四库全书本。

②潘季驯《河防一览》图说。

③乾隆朝《江南通志》卷五四，文渊阁四库全书本。

④此段参考了傅泽洪《行水金鉴》、尹继善等编乾隆朝《江南通志》以及武同举《淮系年表全编》。

⑤《清圣祖实录》卷一一七，康熙二十三年十月辛亥。

⑥《清圣祖实录》卷一零五，康熙二十一年冬十月丙戌。

⑦《康熙起居注》康熙二十一年十一月十三日丙辰。

⑧《康熙起居注》康熙二十三年十一月十四日乙亥。

⑨《康熙起居注》康熙二十三年十二月十六日丁未。

⑩《郭华野先生疏稿》卷一，《特纠大臣》，见《近代中国史料丛刊续编》931辑。

⑪钱仪吉《碑传集》卷七六，《附录•治河名臣小传•于成龙》。

⑫《康熙起居注》康熙二十三年十二月初九日庚子。

⑬《康熙起居注》康熙二十四年十一月二十日丙子。

⑭靳辅《靳文襄奏疏》卷六，《钦奉上谕疏》，文渊阁四库全书本。

⑮民国《宝应县志》卷二四，《艺文志•策议•乔莱東水注海四不可议》。

⑯《康熙起居注》康熙二十四年十一月二十一日丁丑。

⑰《康熙起居注》康熙二十五年二月初三日丁亥。

⑱《康熙起居注》康熙二十六年正月十八日丁酉。

⑲《清圣祖实录》卷一三二，康熙二十六年十二月乙丑。

⑳《郭华野先生疏稿》卷一，《特纠河臣》。

㉑《康熙起居注》康熙二十七年正月二十三日丁酉。

㉒《清圣祖实录》卷一三三，康熙二十七年二月癸丑。

㉓《郭华野先生疏稿》卷一，《特纠大臣》。

㉔《清圣祖实录》卷一三三，康熙二十七年二月庚午。

㉕《康熙起居注》康熙二十七年三月初九日壬午。

㉖《清圣祖实录》卷一三五，康熙二十七年四月庚申。

㉗《清圣祖实录》卷一三五，康熙二十七年四月壬申。

㉘《清圣祖实录》卷一四零，康熙二十八年三月戊子。

㉙《清圣祖实录》卷一五四，康熙三十一年二月辛巳。

㉚《清高宗实录》卷一八，乾隆元年五月丁未。

㉛靳辅《靳文襄奏疏》卷二，《再陈一疏未尽事宜疏》。

㉜靳辅《靳文襄奏疏》卷五，《善后事宜疏》。

㉝靳辅《靳文襄奏疏》卷四，《详陈臆说疏》。

㉞贡震《灵璧县志略》附录《灵璧河防录》，乾隆二十三刊本。

㉟见第一历史档案馆《宫中档乾隆朝朱批奏折•水利类》编号一。

㊱《清经世文编》卷九九，晏斯盛《河淮全势疏》，据岑仲勉考证，乾隆三年当为乾隆元年。

㊲见第一历史档案馆《宫中档乾隆朝朱批奏折•水利类》编号一。

㊳《南河成案》卷四，鄂尔泰等《筹请毛城铺水口圈作大石减水坝》。

㊴《乾隆朝上谕档》乾隆二年四月初五日，第一册，编号533。

㊵《乾隆朝上谕档》乾隆十八年十月二十三日，第二册，编号2962。

㊶傅泽洪《行水金鉴》卷五二。

㊷傅泽洪《行水金鉴》卷五三。

㊸《乾隆朝上谕档》乾隆六年二月十二日，第一册，编号1703。

㊹《乾隆朝上谕档》乾隆四年十一月十八日，第一册，编号1342。